

Multi-level governance en de toekomst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Dr. Caspar F. van den Berg
– cberg@fsw.leidenuniv.nl

Den Haag, 23 november 2011
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Programma

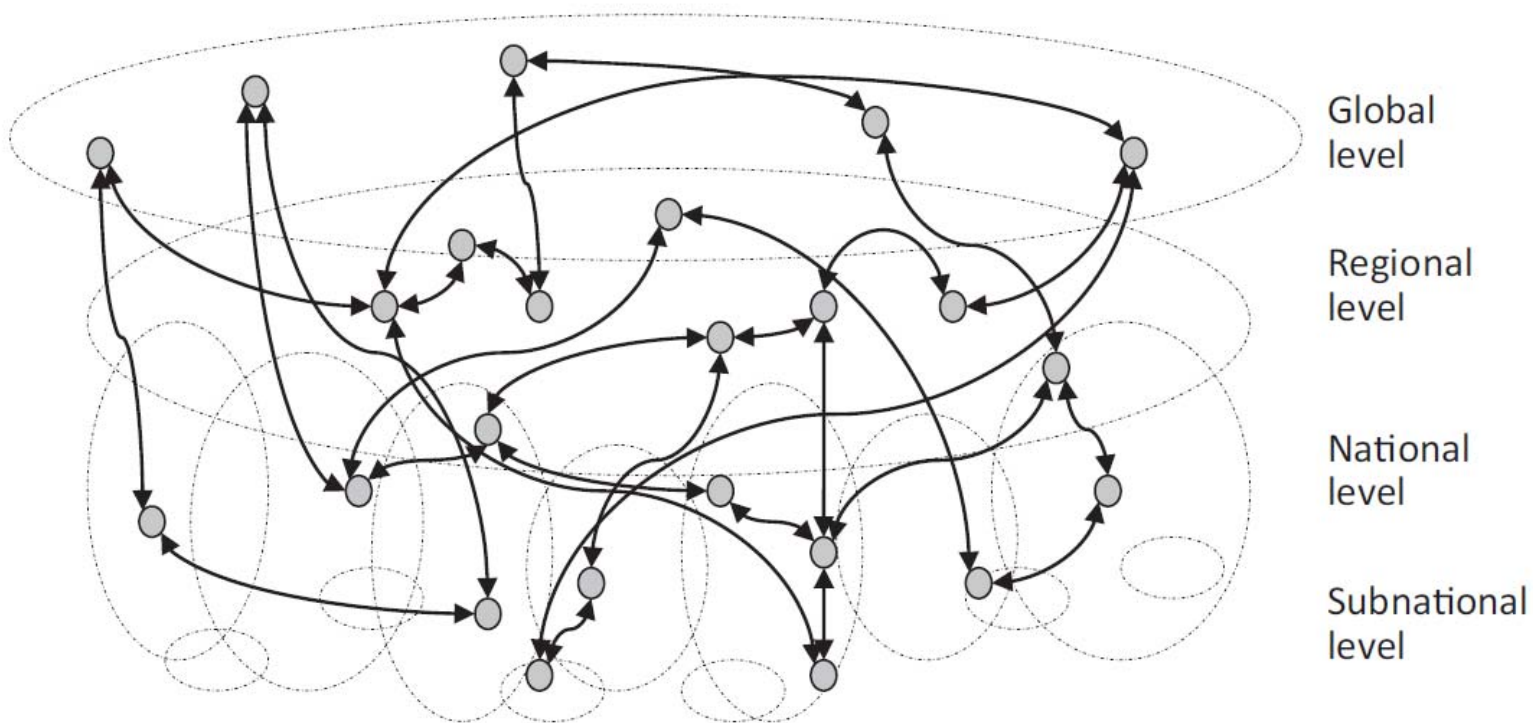
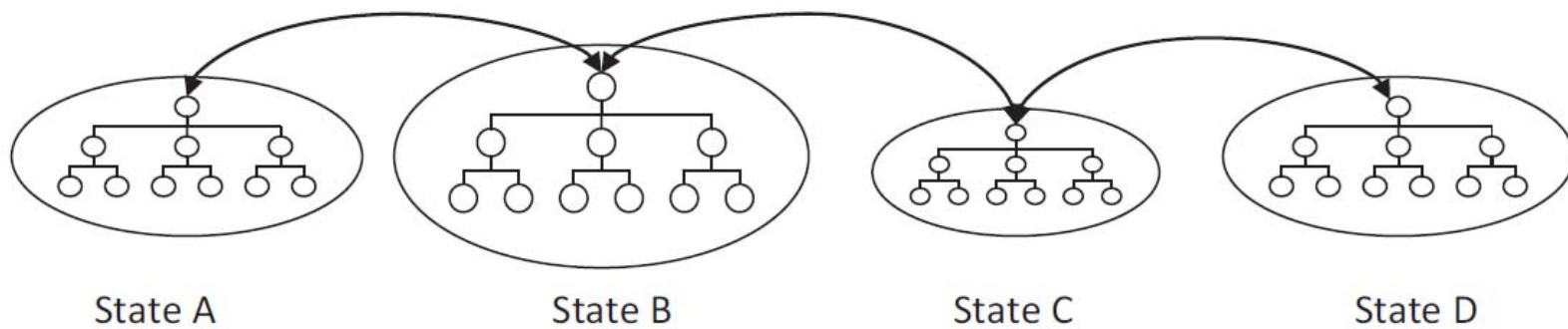
- Het onderzoek
- Personele vraagstukken
- Het politiek-ambtelijk samenspel
- Bureaucratie vs. diplomatie?
- De rol van BZ in een MLG-systeem

Het onderzoek

- Vergelijking van de rijksdienst van FR, UK, NL.
- Methode: documentanalyse, enquête topambtenaren (n=996), interviews (n=45)
- 4 thema's:
 - Omvang en organisatie rijksdienst
 - Personeel (werving, selectie, training, carrière)
 - Relaties met andere instituties (parlement, rechterlijke macht, media, belangengroepen, subnationaal)
 - Politiek-ambtelijke verhoudingen

De basis: wat is er aan de hand?

- Ontwikkeling van actieve, nationale staat naar een voorwaardenscheppende, multi-level governance staat:
 - Opwaartse dimensie: Europese integratie
 - Neerwaartse dimensie: decentralisatie, deconcentratie en devolutie
 - Zijwaartse dimensie: terugtrekkende overheid, privatisering, outsourcing, verzelfstandiging, PPP, Big Society
- Wat voor implicaties voor de 4 genoemde thema's?



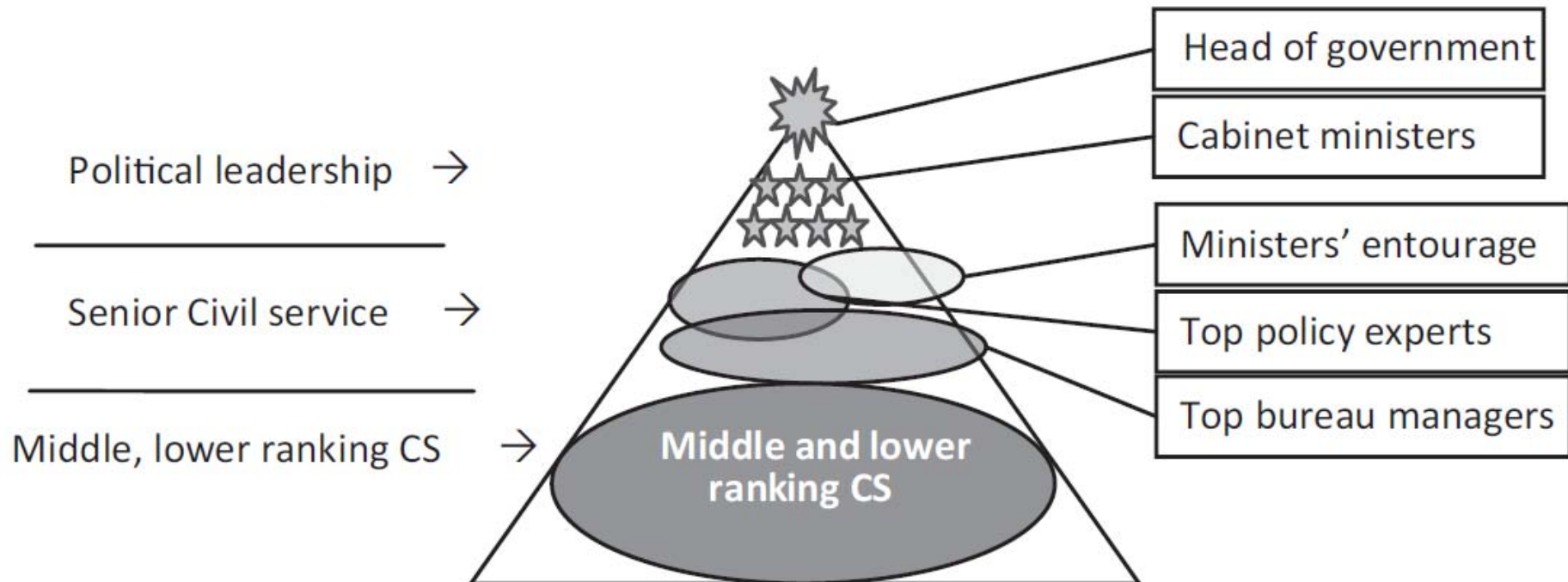
Personele vraagstukken: Convergentie

- Carrière vs. departementale systemen
 - Integratie aan de top, departementalisatie in de lagere rangen
- Ambtelijke rechtspositie: Convergentie
 - UK → had nooit een ambtenarenwet, tot 2010
 - NL → naar inperking v/d ambtelijke rechtspositie
 - FR → ambtelijke rechtspositie alomvattend en gekoppeld aan de corps-structuur: nu onder druk.
- Bezuinigingsperspectief

Ontkoppeling politiek en beleid

- EU: policy without politics:
 - Geen openbaar politiek belangendebat
 - Politics of interest ipv politics of party
 - Bestuur door instituties die noch politiek representatief zijn, noch direct verantwoording aan electoraat afleggen
- Nationaal: politics without policy
 - Wel veel debat, veel media, veel personen, veel incidenten.
 - Niet veel kaderstellend beleid, afnemende beleidsvrijheid op veel beleidsterreinen
- De nationale en Europese rationale botsen
- Legitimatieprobleem voor beide bestuurslagen

Politiek-ambtelijk verhoudingen: toegenomen differentiatie



Het politiek-ambtelijk samenspel

	Functionally politicised	Functionally bureaucratised	
	<i>Minister's entourage</i>	<i>Departmental managers</i>	<i>Policy experts</i>
<i>Description</i>	Functionally politicised ⁵⁶ : Political advisers, personal advisers, members of ministerial cabinet, senior press officers, parliamentary liaisons	Functionally bureaucratised: Managers of the day-to- day business of a department, directorate or agency, highly mobile	Specialists in a particular field or on a particular issue, with an elaborate network within the scientific community and/or societal field concerned
<i>Qualities</i>	Strategic mindset, skilful external communicator, guardian of minister's personal brand and interests	Management skills, project and programme deliverers, focus on effectiveness and efficiency	Possesses expertise, guarantees continuity and institutional memory, well-connected, credible negotiator
<i>Pitfall</i>	Limited credibility for external parties, limited engagement with or understanding of content of policy agenda	Internal orientation, limited engagement with or understanding of content of policy agenda	Risk of becoming unaccountable policy entrepreneurs

Bureaucratie vs. Diplomatie?

Diplomatie als speciale variant van bureaucratie, in termen van:

- Taakgebied:

- internationale beleidsdossiers (vakdepartement: war & peace)
- het internationale verkeer (bestuursdepartement: dossiers met een internationale dimensie)

- Vaardigheden:

- Diplomatiek optreden / onderhandelen / bruggenbouwen / procesmanagen / relatiebeheer

De rol van BZ

- Spanning combinatie vak- en bestuursdepartement niets nieuws.
- Maar: Traditionele bureaucratie begeeft zich qua taakgebied en vaardigheden meer dan voorheen in het domein van de diplomatie.
- Toekomstige meerwaarde van BZ hangt af van de toekomstige aard vd EU: Supranationalisme, intergouvernementalisme, transnationalisme?
- Algemeen: Meer multilateralisme kan niet zonder ook meer bilateralisme.

Toekomst EU → Toekomst BZ

- Supranationalisme:
 - Coördinatie van EU beleid als EU binnenland is? AZ aan zet
 - Deelnemen aan de activiteiten van de EU-instellingen wordst steeds meer mainstream
 - Rol voor BZ: EU-vaardig maken van gehele rijksdienst
- Intergouvernementalisme:
 - Focus op de Raad en de hoofdsteden: BZ en de posten aan zet, ook toenemende rol AZ
- Transnationalisme:
 - BZ als facilitator van transnationale netwerken: geen inhoud, wel veel proces. Vakdepartementen aan zet, niet AZ.
- M.b.t. EU is inhoudelijk alleen winst te behalen bij een intergouvernementele EU.
- BZ als een Ministerie voor Multi-Level Governance?

Dank voor uw aandacht

cberg@fsw.leidenuniv.nl

jeanmonnet@fsw.leidenuniv.nl



Universiteit Leiden